Wojciech SADURSKI

SYSTEM DEMOKRACJI POLITYCZNEJ A WOLNOŚĆ ŚRODKÓW MASOWEGO PRZEKAZU*

W konflikcie wolności prasy z innymi wartościami domniemanie prowadzi do opcji na rzecz wolności prasy, a sam fakt, że zagraża ona innym wartościom, nie jest jeszcze dostatecznym powodem przemawiającym za jej ograniczeniem. Dopiero drastyczne i szkodliwe zagrożenie spowodować może restrykcję wolności prasy.

W orzeczeniu z 10 października 1984 roku francuska Rada Konstytucyjna określiła wolność prasy jako „wolność fundamentalną, tym bardziej cenną, że jest jedną z podstawowych gwarancji poszanowania innych uprawnień i swobód, i suwerenności narodowej" i uznała, że „prawo może regulować jej stosowanie tylko w celu wzmocnienia jej efektywności i dla pogodzenia jej z innymi normami i zasadami rangi konstytucyjnej". W niniejszym opracowaniu przedstawiono kilka problemów o charakterze teoretycznym, dotyczących owej „wolności fundamentalnej", której niemal wszystkie najważniejsze dokumenty konstytucyjne państw demokratycznych, a także deklaracje i pakty międzynarodowe przyznają tak wysoką rangę.

Rozważania te (z konieczności – skrótowe) ujęto w trzech punktach: (I) związek między postulatem wolności prasy a bardziej generalnym ideałem wolności słowa, (II) typy uzasadnień wolności prasy i ich związek z funkcjonowaniem systemu demokratycznego, (III) typy regulacji (i w szczególności – ograniczeń) wolności prasy w społeczeństwach demokratycznych.

I. WOLNOŚĆ SŁOWA I WOLNOŚĆ PRASY

Warto na wstępie zdać sobie sprawę z tego, że pojęcia „wolność prasy" i „wolność słowa", które często są używane wymiennie, nie są równoznaczne. Zewnętrznym przejawem tego rozróżnienia może być fakt, że niektóre konstytucje używają obu tych pojęć (np. I Poprawka Konstytucji USA, art. 2 Kanadyjskiej Karty Praw i Wolności, art. 21 Konstytucji Japonii), czasem nawet w

* Tekst niniejszy jest ekspertyzą wykonaną na zlecenie Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu III RP w marcu 1993 r. i ukazał się w „Rzeczpospolitej". (Przyp. red.).

osobnych zdaniach (por. niemiecką Ustawę Zasadniczą, art. 5,1). Różnice mają charakter trojaki: podmiotowy, etyczno-polityczny (tzn. dotyczący uzasadnień zakresu danej wolności) i przedmiotowy.

Po pierwsze – oba te pojęcia dotyczą różnych podmiotów: „wolność prasy" przysługuje środkom masowego przekazu (choć tu mogą występować kontrowersje dotyczące kategorii podmiotów, które zasługują na to miano), podczas gdy „wolność słowa" – obywatelom i innym podmiotom, funkcjonującym w kontekstach innych niż te, które związane są z wyszukiwaniem, interpretowaniem i rozpowszechnianiem informacji. Jak widać, rozróżnienie to nie jest bardzo precyzyjne i mogą powstać wątpliwości w odniesieniu do szczegółowych sytuacji (czy np. biuletyn wewnątrzorganizacyjny zasługuje na miano „prasy"? itp.), niemniej ogólny schemat rozróżnienia wydaje się być oczywisty.

Po drugie – różnica dotyczy etycznych i politycznych podstaw uzasadnień danej wolności. W teorii liberalno-demokratycznej „wolność słowa" wywodzona jest zazwyczaj z fundamentalnego prawa do autonomii jednostki, które przysługuje wszystkim ludziom przez sam fakt urodzenia się. Nie wchodząc tu w złożone filozoficzne analizy uzasadnień tego prawa (uzasadnienia prawnonaturalne, utylitarne itp.) ani podstaw ograniczeń tego uprawnienia (przez wzgląd na wiek, zdrowie psychiczne, wyrok sądowy itp.), powiedzieć można, że „wolność słowa" jest traktowana powszechnie jako oczywista konsekwencja bardziej fundamentalnej wolności osobistej. Wiążą się z tym pewne komplikacje teoretyczne (czy wolność słowa podlegać powinna tym samym ograniczeniom, którym w teorii liberalnej podlega ogólna wolność jednostki?), niemniej jako minimalny punkt wyjścia jest powszechnie przyjęte, że człowiek nie może korzystać z wolności jednostkowej w najbardziej nawet elementarnym zakresie, jeśli pozbawiony jest możliwości komunikowania swej wiedzy, opinii, poglądów i preferencji innym ludziom.

W odniesieniu do środków masowego przekazu takie uzasadnienie jest jednak nieadekwatne. „Wolność prasy" uzasadnia się nie przez wzgląd na autonomię jednostek, mających łatwy dostęp do środków masowego przekazu – tzn. redaktorów, dziennikarzy, właścicieli środków masowego przekazu, polityków cytowanych w prasie, autorów listów do redakcji itp. Najbardziej oczywiste uzasadnienie ma charakter utylitarny, tzn. odwołuje się do funkcji, jakie wolna prasa spełnia w demokratycznym społeczeństwie i – przez kontrast – do zagrożeń dla demokracji, wynikających z ograniczeń wolności prasy. Wzgląd na autonomię i uprawnienia jednostek, wyrażających swe poglądy za pośrednictwem środków przekazu, ma charakter wtórny względem uzasadnienia funkcjonalnego, wiążącego wolność prasy z mechanizmami demokracji politycznej.

Trzecia płaszczyzna rozróżnienia „wolności słowa" i „wolności prasy" ma charakter przedmiotowy, tzn. dotyczy zakresu obu tych wolności. Jest oczywis-

te, że pewne przywileje i ograniczenia dotyczące obu tych wolności z samej swojej natury mają taki charakter, że mogą przysługiwać tylko jednostkom realizującym swą „wolność słowa" albo środkom masowego przekazu realizującym „wolność prasy". Zagadnienia związane np. z licencjowaniem stacji radio-wo-telewizyjnych, prawem repliki, urzędowym obowiązkiem odpowiedzi na krytykę prasową itp. nie pojawiają się w związku z ogólną „wolnością słowa", lecz tylko w bardziej specyficznych kontekstach dotyczących wolności prasy.

Także fakt, że wiadomości i opinie przekazywane przez prasę mają odmienny zasięg od wypowiedzi prywatnych, musi wpływać na sytuację prawną tych wypowiedzi. Tak np. pewne twierdzenia o charakterze rasistowskim i jątrzącym, które wypowiedziane w prywatnych kontekstach nie powinny wywołać żadnej prawnej reakcji, opublikowane w setkach tysięcy egzemplarzy popularnego dziennika lub wypowiedziane przed milionami telewidzów, mogą być uznane za nawoływanie do popełnienia przestępstwa.

Przykłady te nie powinny jednak wywołać wrażenia, że „wolność prasy" jest – w kategoriach przedmiotowych – pojęciem węższym niż „wolność słowa". W pewnych kontekstach bowiem podmioty prasowe zasługiwać mogą na szersze uprawnienia niż podmioty indywidualne, realizujące ogólną wolność słowa. Tak np. trudno sobie wyobrazić, aby urzędy państwowe mogły zostać zobowiązane do udostępniania wszystkich swoich dokumentów i archiwów pojedynczym obywatelom na każde żądanie, ale uprawnienie takie powinno przysługiwać (z pewnymi ograniczeniami, wynikającymi np. z ochrony tajemnicy państwowej i służbowej) środkom masowego przekazu. Wynika to nie tylko ze względów praktycznych (zalew wniosków ze strony pojedynczych obywateli mógłby teoretycznie sparaliżować wszelką inną działalność danego organu), ale także stąd, że cele przyświecające przyznaniu tego uprawnienia mają charakter jakościowo różny w odniesieniu do środków masowego przekazu niż w stosunku do indywidualnych obywateli.

„Wolność słowa" i „wolność prasy" mają więc – w odniesieniu do pewnych przywilejów i ograniczeń – zakres podmiotowo odmienny, ale nie da się on określić jako węższy lub szerszy w odniesieniu do jednego z tych pojęć.

II. UZASADNIENIA WOLNOŚCI PRASY

Poruszone wyżej zagadnienie różnych uzasadnień „wolności słowa" i „wolności prasy" zasługuje na nieco głębszą analizę. Ogólna filozoficzna analiza wolności słowa zazwyczaj wymienia cztery główne typy uzasadnień: (1) autonomię jednostki i związane z nią wartości samorealizacji, samospełnienia i suwerenności jednostki w stosunku do otoczenia; (2) dążenie do poznania prawdy, która osiągalna jest jedynie w drodze nieskrępowanej wolności komunikowania informacji i poglądów; (3) krzewienia wartości tolerancji dla pogląd-

dów przeciwnych naszym i dla postaw, które budzą nasz sprzeciw; (4) demokracji politycznej, której niezbędnym warunkiem jest wolność wypowiedzi, zwłaszcza w odniesieniu do spraw publicznych.

Nie miejsce tu na wnikliwe dociekania filozoficzne nad tymi uzasadnieniami i wzajemnym ich stosunkiem, tym bardziej że niedawno w innym miejscu zajęto się tym zagadnieniem[1]. Jak wcześniej zaznaczyłem, w odniesieniu do wolności prasy na czoło wysuwa się uzasadnienie czwarte, związane z funkcjonowaniem systemu demokracji politycznej. Takie postawienie sprawy może jednak wywołać różnego typu wątpliwości. Na czoło wusuwają się trzy podstawowe.

Po pierwsze – wysunąć można argument, że funkcjonowanie demokracji politycznej wcale nie uzasadnia – samo w sobie – szerokiej tolerancji dla wolności prasy. Można przecież argumentować, że wysuwanie poglądów szkodliwych społecznie, np. podważających autorytet naczelnych władz albo budzących niechęć (między poszczególnymi grupami społecznymi), stwarza przeszkody w umacnianiu ładu społecznego, który jest z kolei warunkiem harmonijnej demokracji. Również trudno uznać, że przekazywanie informacji błędnych jest funkcjonalne w odniesieniu do systemu demokracji przedstawicielskiej. System ten opiera się przecież na świadomych decyzjach wyborców, gruntowanych na właściwych przesłankach – stąd eliminacja z publicznego obiegu (np. w drodze cenzury) wiadomości nieprawdziwych zdaje się być racjonalnym zabiegiem w systemie demokratycznym.

Po drugie – jeśli demookracja jest głównym celem uzasadniającym szeroką wolność prasy, należałoby zaakceptować te ograniczenia wolności prasy, które są wytworem prawidłowo funkcjonującego systemu demokratycznego. Demokratycznie przyjęte restrykcje prasowe – nawet bardzo daleko idące – nie mogą być podważane, jeśli jedynym (lub nawet głównym) celem ustanowienia systemu wolności prasy jest zapewnienie właściwego systemu funkcjonowania instytucji demokratycznych.

I po trzecie – potrzeby demokracji uzasadniać mogą szeroki zakres wolności wypowiedzi na tematy polityczne, ale nie wypełniają one przecież całego zakresu wolności prasy. Jak uzasadnić wolność środków masowego przekazu w odniesieniu do spraw, które mają charakter pozapolityczny, np. kulturalny, obyczajowy itp.?

Wyżej wymienione zarzuty i obiekcje opierają się na bardziej generalnym – i skądinąd słusznym – przekonaniu, że wolność prasy często wchodzi w konflikt z innymi wartościami indywidualnymi i społecznymi, takimi jak reputacja jednostki, moralność i obyczajność społeczna, ład i porządek, itp. Konflikty między tymi wartościami z jednej strony a wolnością środków masowego

---

[1] Por. W. S a d u r s k i, *Prawo do wolności słowa w państwie demokratycznym*, „Państwo i Prawo" 1992, nr 10.

przekazu z drugiej powodują, że pytanie o zakres tej ostatniej ma charakter nie tylko akademicki. Zwolennicy szeroko rozumianej wolności prasy (w tym i autor niniejszego opracowania) uważają, że ma ona priorytet w stosunku do wartości i interesów, z którymi wchodzić może w konflikt.

Nie oznacza to, że w każdym przypadku wzgląd na wolność wypowiedzi prasowej musi zwyciężyć (w takim przypadku wolność ta miałaby charakter absolutny, a postawione tu zagadnienie konfliktu z innymi wartościami automatycznie byłoby zawsze rozstrzygane na korzyść wolności prasy), ale oznacza to, że za ograniczeniem wolności prasy przemawiać muszą szczególnie silne uzasadnienia. Innymi słowy, w konflikcie wolności prasy z innymi wartościami domniemanie prowadzi do opcji na rzecz wolności prasy, a sam fakt, że zagraża ona innym wartościom, nie jest jeszcze dostatecznym powodem przemawiającym za jej ograniczeniem. Dopiero drastyczne i szkodliwe zagrożenie spowodować może restrykcję wolności prasy.

W takim ujęciu wymienione wcześniej trzy obiekcje przeciwko uzasadnieniu szerokiej wolności prasy przez odwołanie się do wymogów systemu demokratycznego domagają się przekonywającego odparcia. Ze względu na objętość niniejszego opracowania ograniczę się tylko do zarysowania tego typu argumentacji.

Pierwszy argument, mówiący, że potrzeby demokracji politycznej mogą być czasem lepiej zrealizowane przy kontrolowaniu i reglamentowaniu przepływu informacji i opinii, nie docenia faktu, że decydenci, od których wytyczenie takich granic będzie zależeć, sami mają interes w ochronie swych pozycji przed krytyką prasową.

Argumenty o obronie autorytetu władz państwowych czy niedopuszczaniu do jątrzenia i szerzenia społecznych niepokojów jakże łatwo stać się mogą przykrywką rzeczywistej ochrony władzy przed kontrolą społeczną. Niewykluczone, że często takie argumenty wysuwane są szczerze – ale w praktyce decydenci mają tendencję do przeceniania stopnia zagrożeń dla demokracji wynikających ze swobodnego szerzenia informacji i opinii szkodliwych lub nieprawdziwych. Stąd właśnie wynika przeświadczenie obrońców szerokiej wolności prasy, że z dwojga złego lepsze są pomyłki na rzecz nadmiernej tolerancji wolności prasy niż na rzecz nadmiernej restryktywności. Przyjęcie domniemania faworyzującego wolność wypowiedzi prasowych jest wynikiem uznania, że w wyważaniu racji za i przeciw decydenci polityczni mają tendencję do wyolbrzymiania zagrożeń wynikających ze swobody mass mediów.

Drugi argument, mówiący o tym, że demokratycznie przyjęte restrykcje wolności prasy muszą być – bez względu na stopień restrykcji – zaakceptowanne przez tych, którzy właśnie na demokratycznych argumentach budują obronę wolności prasy, abstrahuje od złożoności pojęcia demokracji liberalnej. Gdyby rzeczywiście jedynym testem demokracji była realizacja woli większości, wyrażonej swobodnie przez prawowitych reprezentantów tejże większości

w parlamencie, nawet najbardziej restrykcyjne regulacje musiałyby być uznane za demokratyczne.

System taki prowadziłby jednak do tyranii większości. Demokracja jest systemem bardziej złożonym, dążącym do pogodzenia woli większości z poszanowaniem praw mniejszości i pojedynczych osób, mających odmienne od większości poglądy i preferencje. Nie miejsce tu na rozważanie tego skomplikowanego problemu, ale samo zdanie sobie sprawy z roli praw jednostki w społeczeństwie demokratyczno-liberalnym stanowi wystarczającą odpowiedź na omawiany argument.

Wreszcie trzeci argument, o bezzasadnym ograniczeniu wolności prasy — uzasadnionej względami demokracji politycznej — do wypowiedzi związanych z polityką, abstrahuje od szerokości i wieloznaczności pojęcia „wypowiedzi polityczne". We współczesnym społeczeństwie przedmiotem funkcji rządzenia staje się bardzo szeroki zakres stosunków społecznych. Sprawy kulturalne, obyczajowe, religijne, nawet sport — w rozmaitych kontekstach i z różnych przyczyn — wchodzą w zakres regulacji polityczno-prawnej i stają się przedmiotem zainteresowania szerokiej opinii publicznej. Stąd też obawa, że wolność prasy uzasadniana względami demokracji może okazać się przedmiotowo nadmiernie restryktywna, wydaje się bezpodstawna.

III. TYPY PRAWNYCH REGULACJI FUNKCJONOWANIA MASS MEDIÓW

Prawo dysponuje rozmaitymi mechanizmami regulowania działalności mass mediów i w zależności od formy i zakresu regulacji ustanowione mogą być różne reżimy wolności prasy.

Dla jasności obrazu wyróżnić można trzy typy regulacji: subsydiowanie, regulacje strukturalne i regulacje treściowe. Subsydia to formy bezpośredniego lub pośredniego finansowania przez państwo środków masowego przekazu. Najbardziej oczywistym przykładem jest państwowa telewizja i radio, ale są też rozmaite formy subsydiów pośrednich: tak np. we Francji opłaty uiszczane przez gazety państwowej agencji AFP są niższe niż koszty własne AFP; także koszty przesyłek gazet drogą pocztową są niższe niż koszty innych przesyłek. Gazety we Francji (i w wielu innych krajach europejskich) obłożone są zredukowanym podatkiem od wartości dodanej (VAT). Przykładami regulacji strukturalnej są ograniczenia dotyczące maksymalnej liczby tytułów prasowych (oraz stacji radiowych i telewizyjnych), jakie mogą znaleźć się w ręku jednego właściciela. Aby pozostać przy przykładzie francuskim, ustanowiona w 1982 roku Komisja Narodowa Komunikacji i Swobód (la Commission nationale de la communication et des libertés) stosuje skomplikowany system autoryzacji i licencjonowania (oparty na ustawie z 1986 roku), mający zapewnić pluralizm w dziedzinie radia i telewizji.

I wreszcie – najbardziej zazwyczaj bulwersujące opinię publiczną – ograniczenia treściowe mogą polegać na zakazach przekazywania określonych treści (np. rozpowszechniania wiadomości stanowiących tajemnicę państwową) lub nakazach publikowania określonych treści (np. prawnie uregulowane prawo do repliki). Do tego typu regulacji powrócę poniżej.

Granice między tymi trzema typami regulacji prawnych są nieostre. Tak np. subsydia dla środków masowego przekazu mogą łączyć się z pewnymi warunkami o charakterze treściowym (np. w wielu krajach przyznanie licencji telewizyjnej wiąże się z wymogiem emitowania określonego procentu programów wyprodukowanych w danym kraju albo programów dla dzieci itp.).

Na podstawie innego kryterium wyróżnić można rozmaite typy regulacji ze względu na charakter „sankcji" zastosowanej przez pracodawcę. Z tego punktu widzenia wyróżnić można regulacje o charakterze prewencyjnym (cenzura), represyjnym (sankcje karne albo cywilne) i nakazowe (polegające na nałożeniu na środki masowego przekazu obowiązku określonej publikacji, np. sprostowania, repliki itp.).

Zazwyczaj uważa się, że sankcje typu cenzury prewencyjnej są najbardziej restryktywne i niebezpieczne dla systemu wolności prasy. Warto jednak zauważyć, że w pewnych przypadkach groźba sankcji następujących po ukazaniu się danej publikacji może być równie niebezpieczna dla wolności prasy jak funkcjonowanie cenzury tzw. uprzedniej. Wizja gigantycznych odszkodowań cywilnych, które mogą dosłownie zrujnować dany tytuł prasowy, może okazać się nawet większą przeszkodą na drodze do opublikowania krytycznego materiału niż system cenzorski, który w pewnej mierze zwalnia redaktora z odpowiedzialności za podjętą decyzję. Nie chodzi tu o obronę systemu cenzury, ale o podkreślenie, że często występuje tendencja do przejaskrawiania różnic między cenzurą prewencyjną a sankcjami represyjnymi albo między sankcjami o charakterze karnym a odszkodowaniami cywilnymi. Z punktu widzenia swobody funkcjonowania prasy, radia i telewizji różnice te często mają charakter drugorzędny.

Najczęstsze ograniczenia o charakterze treściowym, występujące w prawie współczesnych państw liberalnych, wiążą się z ochroną następujących dóbr indywidualnych i społecznych: bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa, reputacja i dobre imię poszczególnych osób, ochrona prywatności życia jednostek, moralność i obyczajność publiczna, dobro wymiaru sprawiedliwości. Jest to oczywiście katalog niepełny i nie miejsce tu na omawianie poszczególnych ograniczeń wolności prasy. Każda z tych kategorii zasługiwałaby na odrębną analizę i każda prowadzi do stawiania odmiennych pytań.

Jeśliby jednak należało zarysować ogólne wnioski mające zastosowanie do wszystkich kategorii, można zaryzykować dwie następujące tezy. Po pierwsze, w większości państw demokratycznych występuje trend do coraz to węższej interpretacji podstaw uzasadniających ograniczenia wolności prasy. Przykładem

może być „dobro wymiaru sprawiedliwości": zarówno w USA, jak i w Wielkiej Brytanii od wielu lat nie zapadł ani jeden wyrok skazujący za „atakowanie wymiaru sprawiedliwości". W Wielkiej Brytanii większość komentatorów przyjmuje, że reguła zakazująca podważania prestiżu wymiaru sprawiedliwości jest martwa (od 1930 roku nie zapadł na tej podstawie ani jeden wyrok), a jedynie publikacje, które mogą mieć wpływ na toczący się proces, mogą być uznane za karalne. W Stanach Zjednoczonych wszelkie próby karania za krytykę sędziów i podważanie autorytetu sądownictwa od lat traktowane były przez Sąd Najwyższy za niezgodne z konstytucyjną wolnością słowa.

Drugi trend polega na coraz większym ograniczeniu podstaw karania za publikacje naruszające dobra osobiste polityków i innych „osobistości publicznych". Zarówno w odniesieniu do zniesławienia, jak i naruszenia prywatności przyjmuje się – tak w prawie amerykańskim jak i zachodnioeuropejskim – że osoby prywatne podlegają większej ochronie przed naruszeniem dóbr osobistych przez prasę niż politycy. W odniesieniu do zniesławienia przejawia się to np. w prawie amerykańskim tym, że zniesławiony polityk musi udowodnić złą wolę po stronie publikatora (dowód praktycznie nie do przeprowadzenia), podczas gdy osoby prywatne muszą przeprowadzić dowód o wiele łatwiejszy, by wygrać proces o zniesławienie.

Ta dwojakość standardów wynika z różnych przyczyn. Po pierwsze – niebezpieczeństwo autocenzury jest o wiele większe w odniesieniu do krytyki polityków niż osób prywatnych. Po drugie – politycy mają większe możliwości sprostowania wiadomości i opinii, które uważają za nieprawdziwe. Jak napisał sędzia Powell z amerykańskiego Sądu Najwyższego w wyroku „Gertz przeciw Robert Welch" w 1974 roku: „Urzędnicy państwowi i osobistości publiczne zazwyczaj mają o wiele większy dostęp do kanałów skutecznego komunikowania się, a zatem mają bardziej realne szanse sprostowania fałszywych informacji niż osoby prywatne. Osoby prywatne są więc bardziej narażone na krzywdę, a prawny obowiązek ochrony osób prywatnych jest odpowiednio większy".

Na koniec warto zauważyć, że regulacje p r a w n e nie są jedyną formą regulowania funkcjonowania mass mediów i zapewnienia nieprzekraczania przez nie pewnych granic uczciwości, szacunku dla interesów ludzi, dobrego smaku itp. Alternatywą dla regulacji państwowej nie jest brak jakiejkolwiek regulacji, ale samoregulacja: systemy samorządności zawodowej, dobrowolnie przyjętych i respektowanych kodeksów etycznych, rady prasowe rozpatrujące skargi na działalność prasy itp. Pewną wadą tych systemów jest ich stosunkowo niska efektywność (przykładem może być dość powszechne rozczarowanie funkcjonowaniem brytyjskiej Rady Prasowej, a także fiasko działalności amerykańskiej Krajowej Rady Prasowej, National News Council, która funkcjonowała od 1972 do 1984 roku), ale niewątpliwą zaletą – uchronienie środków masowego przekazu przed cenzorskimi zapędami ze strony organów władzy.